Schriftlicher Bericht

des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuß)

über den Antrag der Abgeordneten Dr. Schmidt (Wuppertal) Bading, Mertes, Dr. Reischl und Genossen

— Drucksache V/2424 —

betr. Aufhebung der Immunität von Abgeordneten

A. Bericht des Abgeordneten Dr. Reischl

Der Antrag der Abgeordneten Dr. Schmidt (Wuppertal), Bading, Mertes, Dr. Reischl und Genossen betr. Aufhebung der Immunität von Abgeordneten wurde in der 152. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 7. Februar 1968 dem Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung federführend und dem Rechtsausschuß zur Mitberatung überwiesen.

Der Rechtsausschuß hat sich in seiner Sitzung vom 12. Dezember 1968 mit dem Antrag befaßt und wie folgt dazu Stellung genommen: „Er erhebt keine Bedenken dagegen, daß eine generelle Aufhebung der Immunität von Abgeordneten für bestimmte Verfahrensabschnitte ohne Verfassungsänderung und ohne vorherige gesetzliche Regelung für eine Legislaturperiode durchgeführt werden kann. Er bittet den Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung jedoch zu bedenken, ob es nicht sinnvoll und logisch wäre, die Strafbefehle und Strafverfügungen aus der Ermächtigung herauszunehmen."

Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hat sich in mehreren Sitzungen mit dem Antrag befaßt und empfiehlt dem Bundestag die Annahme des Antrages in der unter B. wiedergegebenen Fassung.

Der Ausschuß ist von folgenden Überlegungen ausgegangen: Sowohl im Deutschen Bundestag wie in den Landtagen ist immer wieder die Frage aufgeworfen worden, ob der Immunitätsschutz in seiner bisherigen Form noch vertretbar sei und ob die Immunität — nach übereinstimmender Auffassung eine Prärogative des Parlaments — nicht teilweise zu Lasten des einzelnen Abgeordneten gehe.

Bereits in der Weimarer Republik ist das Immunitätsrecht heftig kritisiert worden. Dabei ging man soweit, die Heraushebung einer Gruppe von Staatsbürgern aus dem allgemeinen, für alle geltenden Recht als „Übel" zu bezeichnen, das besonders mit einer demokratisch-republikanischen Staatsform schlecht vereinbar sei (Breuling: Immunität und Republik, 1927, S. 1). Auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 24. August 1958 (Az. Vf. 30 — VII — 58) über die Verfassungswidrigkeit des Artikels 28 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung festgestellt, die Rechtsungleichheit, die durch die Immunität geschaffen werde, lasse sich nicht mit dem Hinweis in Abrede stellen, daß sie kein Recht des einzelnen Abgeordneten, sondern ein Recht des Parlaments sei.

Schließlich wird häufig verkannt, daß der Immunitätsschutz sich keineswegs immer, sondern im Gegenteil höchst selten zum Schutze des einzelnen Abgeordneten auswirkt und meistens Nachteile für die betroffenen Mitglieder eines Parlaments mit sich bringt. So werden z. B. geringfügige Verkehrsübertretungen bei anderen Staatsbürgern kaum der Erwähnung würdig befunden. Bei Abgeordneten führen selbst kleinste Verstöße gegen die Straßenverkehrsordnung zu einer Publizität, die nicht nur das Ansehen der betroffenen Abgeordneten, sondern auch das Ansehen des ganzen Parlaments berührt.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Daher ist schon seit vielen Jahren versucht worden, wenigstens bei Verkehrsdelikten eine besondere Verfahrensregel zur Aufhebung der Immunität zu schaffen.

Während man in einigen Länderparlamenten dazu überging, den Namen des Abgeordneten, der wegen eines Verkehrsdelikts zur Verantwortung gezogen werden soll, nicht mehr zu nennen, hat der Deutsche Bundestag geglaubt, nicht so weit gehen zu können. Er genehmigt die Strafverfolgung vielmehr im Wege der Vorentscheidung mit Namensnennung. Eine Ausdehnung dieses Verfahrens auf andere Delikte hat der Bundestag aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht für zulässig gehalten. Um nicht den Grundsatz der Öffentlichkeit der Parlamentssitzungen (Artikel 42 GG) zu verletzen, glaubte er, die Vorentscheidung nicht auf alle Delikte ausdehnen zu dürfen, zumal bei dem vereinfachten Verfahren der Immunitätsaufhebung die Gefahr einer unerwünschten „Geheimniskrämerei" nicht ausgeschlossen werden könne.

Die Erfahrung hat gezeigt, daß der Immunitätsschutz auch bei anderen als Verkehrsdelikten zu einem kaum noch wiedergutzumachenden Schaden für den betreffenden Abgeordneten führen kann. Wegen der stets negativen Auswirkung des Immunitätsschutzes ist schon in früheren Wahlperioden nach Wegen gesucht worden, die die Schlechterstellung der Parlamentsmitglieder gegenüber anderen Staatsbügern beseitigen. Bei diesen Versuchen stießen sowohl der Bundestag wie die Länderparlamente an Verfassungsnormen, die durch einfachen Beschluß nicht gegen ihren ursprünglichen Sinn interpretiert werden können.

Um die Schwierigkeiten nach Möglichkeit für den Bundestag und die Länderparlamente in gleicher Weise zu lösen, hat sich die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft seit Jahren mit diesem Fragenkomplex befaßt. Ein zunächst erwogener Vorschlag, die fast gleichlautenden Bestimmungen des Grundgesetzes und der Länderverfassungen über den Immunitätsschutz zu ändern, mußte fallengelassen werden, da in mehreren Bundesländern für Verfassungsänderungen ein regelmäßig mit großem Aufwand verbundener Volksentscheid herbeigeführt werden muß. Daher hat die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft schließlich einen Weg empfohlen, der die durch den Immunitätsschutz bewirkte Schlechterstellung von Abgeordneten ohne Verfassungsänderung mildern soll. Dieser Empfehlung sind die Antragsteller bei dem Antrag Drucksache V/2424 gefolgt.

Mit der im Antrag vorgesehenen generellen Genehmigung für die Durchführung von Ermittlungsverfahren wird der Immunitätsschutz in seiner eigentlichen Zielsetzung nicht berührt. Die Antragsteller und die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft gehen grundsätzlich davon aus, daß der Immunitätsschutz auch noch heute seine Berechtigung hat. Insoweit schließen sie sich der Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs in dem bereits genannten Urteil an:

„Es trifft aber auch nicht zu, daß der demokratische Staat jeglichem Anschlag gegen seinen Bestand und die freiheitliche demokratische Grundordnung schutzlos preisgegeben wäre. Wenn von radikaler Seite der Versuch unternommen werden sollte, die Demokratie auszuhöhlen und die Volksvertretung als die Verkörperung des Volkswillens auszuschalten, stellen die Immunitätsvorschriften im Gesamtaufbau des Staatswesens durchaus eines der Mittel dar, mit denen die demokratische Staatsform zu verteidigen ist."

Von diesen Feststellungen ausgehend, will der Antrag eine praktikable Handhabung des Immunitätsrechts ermöglichen und die Mitglieder des Bundestages den anderen Staatsbürgern soweit wie möglich gleichstellen. Die Annahme des Antrages dürfte die Gewähr dafür bieten, daß das Ansehen des Bundestages nicht unnötig herabgesetzt und das Vertrauen der Öffentlichkeit zu seinen Mitgliedern nicht grundlos untergraben wird.

Dadurch, daß nur noch die Erhebung der öffentlichen Anklage, der Antrag auf Erlaß eines Strafbefehls oder einer Strafverfügung und die Strafvollstreckung der Einzelgenehmigung des Bundestages bedürfen, wird die erstrebte Gleichstellung der Parlamentarier mit den anderen Staatsbürgern weitgehend erreicht. Außerdem bietet das beantragte Verfahren noch folgende Vorteile:

a) Die Staatsanwaltschaft kann ihre Ermittlungen ohne öffentlichen Druck ungestört durchführen. Sie läuft dabei nicht mehr Gefahr, daß sie der politischen Konspiration verdächtigt wird und Zeugen durch einseitige Veröffentlichungen von vornherein voreingenommen sind.

b) Kommt die Staatsanwaltschaft zu dem Ergebnis, daß keine Hauptverhandlung durchgeführt zu werden braucht, so erfährt die Öffentlichkeit in der Regel nichts von den Ermittlungen. Vor allem aber kann ein Verfahren eingestellt werden, wenn sich entweder kein hinreichender Tatverdacht herausstellt oder es wegen der Geringfügigkeit des Delikts keiner Strafe bedarf.

Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hat die Vorlage des genannten Antrages begrüßt, zumal er ein echtes politisches Anliegen enthält. Seine Annahme dient in gleicher Weise der Gerechtigkeit und Gleichheit aller vor dem Gesetz sowie der Würde und dem Ansehen des Deutschen Bundestages.

Gegen den Antrag sind verfassungsrechtliche Bedenken mit der Begründung erhoben worden, daß die Genehmigung zur Strafverfolgung immer nur für einen bestimmten geschichtlichen Vorgang erteilt werden könne. Diese Bedenken berufen sich auf das Urteil des Bundesgerichtshofes in BGHSt 15, 274 ff.; sie greifen jedoch nach Auffassung des Ausschusses nicht durch, da die Feststellung des Bundesgerichtshofs die hier vorgesehene Neuregelung nicht betrifft. Der Bundesgerichtshof hat — und zwar durchaus zutreffend — nur entschieden, daß die Aufhebung der Immunität, die hier für einen Einzel-

fall erfolgt war, sich auf einen bestimmten geschichtlichen Vorgang, die „Tat", beziehe, nicht aber auf einen rechtlichen Gesichtspunkt. Daher sei eine spätere Änderung der rechtlichen Würdigung bedeutungslos.

Nach Auffassung des Ausschusses ist in der generellen Genehmigung auch keine das Grundgesetz verletzende Rechtsänderung zu erblicken. Eine Rechtsänderung würde nur dann vorliegen, wenn durch die vorgeschlagene Regelung des Immunitätsschutzes das Institut der Immunität seinem Wesen nach umgestaltet würde, und zwar so, daß es keines Beschlusses des Bundestages jeweils zu Beginn einer neuen Wahlperiode bedürfte, um für deren Dauer die Genehmigung zu erteilen.

Gerade aus der Tatsache, daß die generelle Genehmigung nach dem ungeschriebenen, zum Verfassungsgewohnheitsrecht gewordenen Grundsatz der Diskontinuität nur für die Dauer einer Wahlperiode gelten kann und soll, sieht der Ausschuß eine Bestätigung seiner Rechtsauffassung, daß es sich bei der vorgeschlagenen Neuregelung nicht um eine Rechtsänderung, sondern um die Rechtsanwendung handelt.

Unabhängig davon verweist der Ausschuß darauf, daß der Antrag das Recht des Bundestages, die Aussetzung des Verfahrens nach Artikel 46 Abs. 4 GG zu verlangen, ausdrücklich unberührt läßt.

Schließlich ist der Ausschuß auch nicht der Auffassung, daß die generelle Genehmigung durch Gesetz zu erteilen sei. Vielmehr reicht die einfache Beschlußfassung durch das Plenum aus, wobei sichergestellt ist, daß das vorgesehene Verfahren auf Grund einer Vereinbarung mit dem Bundesminister der Justiz und den Landesjustizbehörden praktiziert werden soll.

Zu der vorgesehenen Neuregelung im einzelnen

Zu I. 1.

Die Nummer 1 bringt die generelle Genehmigung zur Durchführung von Ermittlungsverfahren gegen Abgeordnete wegen Straftaten. Mit der Formulierung „wegen Staftaten" ist klargestellt, daß die generelle Genehmigung nicht für Verfahren vor Ehrengerichten öffentlich-rechtlichen Charakters oder berufsständischer Einrichtungen gilt, die kraft Gesetzes Standesaufsicht ausüben. Von der generellen Genehmigung sind ferner ausgenommen die Beleidigungen politischen Charakters. Bisher hat der Bundestag grundsätzlich die Genehmigung zur Durchführung von Strafverfahren erteilt, es sei denn, daß es sich um Beleidungen politischen Charakters handelt. Eine Ausnahme davon bildet wiederum die Verleumdung (§ 187 StGB). Die Herausnahme der Beleidigung politischen Charakters (§§ 185, 186, 187 a Abs. 1 StGB) aus der generellen Genehmigung dient dem Schutz der Rede- und Meinungsfreiheit der Mitglieder des Parlaments. In Anlehnung an Artikel 46 Abs. 1 GG, der die Indemnität regelt, soll bei Verleumdungen dieser Schutz nicht gelten. Um sicherzustellen, daß die Mitglieder des Bundestages durch die generelle Genehmigung schutzwürdiger Interessen nicht verlustig gehen, sieht die Neuregelung vor, daß dem Präsidenten vor Einleitung eines Ermittlungsverfahrens Mitteilung zu machen ist. Auch der betroffene Abgeordnete soll verständigt werden, es sei denn, daß Gründe der Wahrheitsfindung dem entgegenstehen.

Zu I. 2.

Die Nummer 2 bringt die Ausnahmen von der generellen Genehmigung. Aus I. 1. ergibt sich bereits, daß die Erhebung der öffentlichen Klage wegen einer Straftat genehmigungspflichtig ist. Abweichend von dem Antrag auf Drucksache V/2424 ist der Ausschuß der Auffassung, daß der Antrag auf Erlaß eines Strafbefehls oder einer Strafverfügung genehmigungspflichtig sein soll, da beide Anträge in ihrer Wirkung einer Erhebung der öffentlichen Klage gleichstehen. Mit der Nummer 2 b) wird klargestellt, daß die Ordnungswidrigkeit nicht unter den Schutz der Immunität fällt, es sei denn, daß das Gericht darauf hinweist, daß über die Tat auch auf Grund eines Strafgesetzes entschieden werden kann.

In Nummer 2 c) wird festgelegt, daß freiheitsentziehende und freiheitsbeschränkende Maßnahmen im Ermittlungsverfahren genehmigungsbedürftig sind.

Zu I. 3.

In Nummer 3 soll der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung beauftragt werden, in allen Fällen der Nummer 2, soweit es sich um Verkehrsdelikte handelt, im vereinfachten Verfahren eine Vorentscheidung zu treffen. Dasselbe soll für Bagatellsachen gelten und für die Ermächtigung zur Strafverfolgung gemäß § 197 Satz 2 StGB bei Beleidigung des Deutschen Bundestages.

Im Wege der Vorentscheidung wurde bereits auf Grund des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 27. Januar 1966 über die Genehmigung zur Strafverfolgung entschieden.

Zu I. 4.

Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung war bereits bisher ermächtigt, in Verkehrssachen eine Vorentscheidung über die Genehmigung zur Vollstreckung einer Freiheitsstrafe zu treffen, soweit nicht auf eine Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten erkannt ist oder bei einer Gesamtstrafenbildung keine der erkannten Einzelstrafen drei Monate übersteigt.

Die Neuregelung sieht vor, daß im Wege der Vorentscheidung die Genehmigung zur Vollstreckung auch in allen anderen Fällen im Wege der Vorentscheidung erteilt werden können soll.

Hier war auch die Erzwingungshaft im Rahmen des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten aufzuführen, die drei Monate nicht übersteigen darf.

Zu I. 5.

Nummer 5 wiederholt die bereits geltende Praxis, die nur insoweit konkretisiert wird, als der Widerspruch schriftlich beim Präsidenten einzureichen ist.

Im Antrag auf Drucksache V/2424 sind unter Nummer 4 eine Reihe von Maßnahmen aufgeführt, die unbeschadet der generellen Genehmigung einer besonderen Genehmigung des Deutschen Bundestages bedürfen.

Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hat diese Maßnahmen zwar beraten, hält aber eine Beschlußfassung des Deutschen Bundestages darüber nicht für erforderlich, da sie wie bisher in den vom Ausschuß aufzustellenden Grundsätzen (§ 114 GO) aufzuführen sind.

Zu II.

Die Annahme des Antrages unter I. bedingt eine Änderung der vom Ausschuß gemäß § 114 Abs. 2 GO aufzustellenden Grundsätze. Diese kann erst nach Beschlußfassung über den Antrag zu I. vorgenommen werden.

Der Ausschuß empfiehlt die Annahme des Antrages, obwohl die Neuregelung für diese Wahlperiode keine entscheidende Bedeutung mehr erlangen wird. Da aber die Länderparlamente, die sich bereits bisher im wesentlichen der Immunitätsregelung des Deutschen Bundestages angeschlossen haben, auf eine Entscheidung des Bundestages warten, sollte der Bundestag mit der im Antrag vorgesehenen Regelung einen Anfang machen.

Bonn, den 27. Januar 1969

Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Bauer (Würzburg)	**Dr. Reischl**
Vorsitzender	Berichterstatter

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag woll beschließen:

I. 1. Der Deutsche Bundestag genehmigt bis zum Ablauf der 5. Wahlperiode die Durchführung von Ermittlungsverfahren gegen Abgeordnete wegen Straftaten, es sei denn, daß es sich um Beleidungen (§§ 185, 186, 187 a Abs. 1 StGB) politischen Charakters handelt.

[Vor Einleitung eines Ermittlungsverfahrens ist dem Präsidenten des Deutschen Bundestages, und, soweit nicht Gründe der Wahrheitsfindung entgegenstehen, dem betroffenen Abgeordneten Mitteilung zu machen; unterbleibt eine Mitteilung an den Abgeordneten, so ist der Präsident auch hiervon unter Angabe der Gründe zu unterrichten. Das Recht des Deutschen Bundestages, die Aussetzung des Verfahrens zu verlangen (Artikel 46 Abs. 4 GG), bleibt unberührt.]

2. Diese Genehmigung umfaßt nicht

a) die Erhebung der öffentlichen Klage wegen einer Straftat und den Antrag auf Erlaß eines Strafbefehls oder einer Strafverfügung,

b) im Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten den Hinweis des Gerichts, daß über die Tat auch auf Grund eines Strafgesetzes entschieden werden kann (§ 81 Abs. 1 Satz 2 OWiG),

c) freiheitsentziehende und freiheitsbeschränkende Maßnahmen im Ermittlungsverfahren.

3. Zur Vereinfachung des Geschäftsganges wird der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung beauftragt, bei Verkehrsdelikten eine Vorentscheidung über die Genehmigung in den Fällen der Nummer 2 zu treffen.

Dasselbe gilt für Straftaten, die nach Auffassung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung als Bagatellangelegenheiten zu betrachten sind.

Die Ermächtigung zur Strafverfolgung gemäß § 197 Satz 2 StGB bei Beleidigung des Deutschen Bundestages kann im Wege der Vorentscheidung erteilt werden.

4. Die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe oder einer Erzwingungshaft (§§ 96, 97 OWiG) bedürfen der Genehmigung des Deutschen Bundestages. Zur Vereinfachung des Geschäftsganges wird der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung beauftragt, eine Vorentscheidung über die Genehmigung der Vollstreckung zu treffen, bei Freiheitsstrafen nur, soweit nicht auf eine höhere Freiheitsstrafe als drei Monate erkannt ist oder bei einer Gesamtstrafenbildung (§§ 74, 79 StGB, § 460 StPO) keine der erkannten Einzelstrafen drei Monate übersteigt.

5. Bei Vorentscheidungen werden die Beschlüsse des Ausschusses dem Bundestag durch den Präsidenten schriftlich mitgeteilt, ohne auf die Tagesordnung gesetzt zu werden. Sie gelten als Entscheidung des Deutschen Bundestag, wenn nicht innerhalb von sieben Tagen nach Mitteilung schriftlich beim Präsidenten Widerspruch erhoben wird.

6. Der Beschluß des Deutschen Bundestages vom 27. Januar 1966 wird aufgehoben.

II. Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung wird beauftragt, gemäß § 114 Abs. 2 GO seine Grundsätze dem Beschluß zu I. anzupassen.

Bonn, den 27. Januar 1969

Der Ausschuß für Wahlprüfung
Immunität und Geschäftsordnung

Bauer (Würzburg)	**Dr. Reischl**
Vorsitzender	Berichterstatter